ACÓRDÃO - AC00 - 1835/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2809/2014
PROTOCOLO	: 1488991
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE ANGÉLICA
JURISDICIONADO	: ALMIR FAGUNDES
ADVOGADO	: FÁBIO CASTRO LEANDRO OAB/MS N. 9.448, FÁBIO DE MATOS MORAES OAB/MS N. 12.917, RODRIGO DALPIAZ DIAS OAB/MS N. 9.1085, ENTRE OUTROS.
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS AO PRESIDENTE E AO PRIMEIRO SECRETÁRIO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – PAGAMENTO INDEVIDO AOS VEREADORES POR COMPARECIMENTO EM SESSÃO EXTRAORDINÁRIA – CONTAS IRREGULARES – MULTA.

É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nos arts. 21, II, e 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, bem como aplicada a multa ao responsável, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput e incisos VI e IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, em razão do pagamento de subsídios ao Presidente e ao Primeiro Secretário acima do limite constitucional e do pagamento indevido aos Vereadores, por comparecimento em sessão extraordinária, em desacordo com as regras dos arts. 29, VI, “a”, e 57, 7º, da Constituição Federal de 1988.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 17ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 6 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, nos sentidos de declarar **irregular** a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Angélica**, exercício financeiro de **2013**, gestão do **Sr. Almir Fagundes**, Presidente na época dos fatos relatados, em decorrência das irregularidades mencionadas nas razões prévias deste voto e resumidamente reiteradas nos termos dispositivos do inciso subsequente, com fundamento nas regras dos arts. 21, II, e 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência; **aplicar** ao **Sr. Almir Fagundes,** então Presidente da Câmara Municipal de Angélica, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e incisos VI e IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **multa** equivalente ao valor de **30**

(trinta) UFERMS em razão do pagamento de subsídios ao Presidente e ao Primeiro Secretário acima do limite constitucional e do pagamento indevido aos Vereadores, por comparecimento em sessão extraordinária, descumprindo assim as regras dos arts. 29, VI, ***a***, e 57, 7º, da Constituição Federal; e fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da intimação para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida, e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, nos termos dos arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto nos arts. 99 e 185 § 1º, I e II, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 2018).

Campo Grande, 6 de dezembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria destes autos versa sobre a prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Angélica-MS, referente ao exercício financeiro de 2013, encaminhada tempestivamente a este Tribunal, estando apensados nestes autos os do Processo TC/19841/2017 (Relatório de Gestão Fiscal).

A Equipe Técnica da então 1ª Inspetoria de Controle Externo–1ª ICE, em exame final da matéria (ANA-1ICE-12759/2015, peça 16, fls. 29-36), concluiu que a prestação de contas ***NÃO OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO***.

Os representantes da Auditoria e do Ministério Público de Contas, também em exame final da matéria, emitiram os Pareceres PAR-GACS LLRP-2383/2021 (peça 41, fls. 284-293) e PAR-2ª PRC-5522/2022 (peça 42, fls. 294-304). No primeiro, o representante da Auditoria opinou ***"pela irregularidade** destas Contas Anuais de Gestão***"**, e no segundo, o Procurador de Contas manifestou-se no sentido de que este Tribunal:

> "I – julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2013, da Câmara Municipal de Angélica-MS, gestão do Sr. Almir Fagundes, Presidente da Câmara, nos termos do Art. 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c Art. 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 e Art. 17, inciso II, "a", 1, da Resolução TC/MS nº 98/2018, tendo em vista a ausência de remessa de documentos obrigatórios, ausência de Controle Interno, impropriedades nos demonstrativos contábeis, acarretando a escrituração das contas de modo irregular, pagamento a maior dos subsídios do Presidente da Câmara e do 1º Secretário e pagamento pela convocação dos Vereadores para sessão extraordinária, conduta esta vedada pela Constituição Federal - art. 57, § 7º, fatos que contrariam a Constituição Federal, a Lei Federal nº 4.320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal, Instrução Normativa desta Corte de Contas, caracterizando as infrações previstas nos incisos II, IV, VI, VIII e IX do artigo 42 da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – **APLICAR MULTA** ao gestor Senhor Almir Fagundes, Presidente, nos termos do Art. 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigo 17, V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TC/MS nº 98/2018, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva, tendo em vista as impropriedades constantes na Prestação de Contas da Câmara Municipal, exercício de 2013;
>
> III – **IMPUGNAR**, nos termos do artigo 61, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012, os valores pagos a maior a título de subsídios ao Presidente e 1º Secretário da Câmara Municipal de Angélica-MS, e valores pagos aos Vereadores por convocação para sessão extraordinária, no exercício de 2013, com o devido ressarcimento aos cofres públicos, caso tal ressarcimento já não tenha ocorrido em procedimento próprio de fiscalização em trâmite nesta Corte de Contas;

IV – **RECOMENDAR**, nos termos do artigo 61, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012, que o responsável pelo Órgão observe com rigor as normas que regem a Administração Pública, especialmente as de natureza contábil, o MCASP, providenciando a efetiva atuação do Controle Interno, com a realização de concurso público para provimento do cargo de Controlador Interno, assim como suspendendo qualquer pagamento por convocação para sessão extraordinária dos Vereadores de Angélica, conduta esta vedada pela Constituição Federal (art. 57, § 7º), e finalmente, cumprindo os limites estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (artigo 29, inciso VI), para o pagamento de subsídios aos Vereadores;"

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, ***b***, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

Examinando a matéria, verifico de início a remessa tempestiva e completa dos documentos exigidos pelas disposições da então vigente Instrução Normativa TCE n. 35, de 14 de dezembro de 2011.

De acordo com as manifestações dos órgãos técnicos e jurídicos, os resultados gerais do exercício foram devidamente demonstrados nos Balanços: Orçamentário, Financeiro, Patrimonial, Demonstrações das Variações Patrimoniais, e demais Anexos e Quadros Demonstrativos, exigidos pela Lei Federal nº 4.320, de 1964.

É também constatável que os gastos realizados pela Câmara Municipal cumpriram as exigências constitucionais e legais (exceto quanto ao pagamento de sessões extraordinárias e de subsídios ao Presidente da Câmara e ao Primeiro Secretário), assim demonstrados:

– os gastos com a **folha de pagamento** da Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores totalizaram R$ 597.702,76, que corresponde a 55,24 % de sua receita (R$ 1.081.980,25), comportando-se assim dentro do limite autorizado pelas regras do art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal (até 70%);

– a **despesa total com pessoal**, no valor de R$ 687.724,96 representa o percentual de 3,14% em relação à Receita Corrente Líquida-RCL (R$ 21.912.588,24), situando-se assim dentro do limite estabelecido pelas regras do art. 20, III, ***a***, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade

Fiscal-LRF (até 6%);

– as **despesas gerais** da Câmara Municipal, incluídas nelas as dos subsídios dos Vereadores totalizaram R$ 1.081.980,25, valor este equivalente a 6,99% do montante da receita tributária e das transferências obtidas no exercício anterior (R$ 15.459.358,62), conforme disposto no § 5º do art. 153 e nos arts.158 e 159 da Constituição Federal. demonstrando assim o cumprimento das regras do art. 29-A, I, da referida Constituição (até 7%)**.**

De outro lado, conforme aponta a equipe técnica, o pagamento de subsídios ao Presidente e ao Primeiro Secretário ultrapassaram o limite constitucional, infringindo as regras do art. 29, VI, ***a***, da Constituição Federal, que assim estabelecem:

> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
>
> [...]
>
> VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000)
>
> a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

De acordo com as regras constitucionais supracitadas e considerando a população do Município de Angélica em 2013, o subsídio de seus Vereadores para a legislatura 2013-2016 estava limitado ao percentual de 20% (trinta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais (R$ 20.042,34), ou seja, limitava-se ao valor de R$ 4.008,47.

E, nos termos da Lei (municipal) n. 900, de 8 de maio de 2012 (peça 30, fls. 114-115), os subsídios mensais dos Vereadores do Município de Angélica, para a legislatura 2013 a 2016, foram assim fixados:

- R$ 4.000,00 para os Vereadores;
- R$ 5.000,00 para o Presidente da Câmara Municipal;
- R$ 4.500,00 para o Primeiro Secretário da Câmara Municipal.

Assim, embora o subsídio dos Vereadores haja sido inicialmente **fixado** em conformidade com as disposições do art. 29, VI, ***a***, da Constituição Federal, o subsídio do Presidente da Câmara e do Vereador Primeiro Secretário foram fixados acima do valor máximo permitido pelas regras constitucionais (R$ 4.008,47).

Os documentos constantes nos autos (peça 29, fls. 77-112) comprovam que os sobreditos pagamentos de subsídios aos Vereadores foram efetuados em

conformidade com os valores fixados na Lei (municipal) n. 900, de 8 de maio de 2012 (peça 30, fls. 114-115), e que tal fixação ocorreu na legislatura anterior, para vigorar na seguinte.

Dessa forma, ficou evidenciado que os pagamentos de subsídios ao Presidente da Câmara Municipal (R$ 5.000,00) e ao Primeiro Secretário (R$ 4.500,00) foram efetuados acima do valor máximo permitido pelas regras constitucionais (R$ 4.008,47).

Neste ponto, ressalto a falta de competência dos Tribunais de Contas para exercer o controle de constitucionalidade das leis, conforme entendimento pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal-STF, *in verbis*:

> Decisão: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim ementado, (eDOC 5, p. 1): "MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. REGISTRO DE APOSENTADORIA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS. NEGATIVA DE EXECUTORIEDADE DE LEI MUNICIPAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADA. 1. O direito líquido e certo é aquele que se mostra inequívoco, sem necessidade de dilação probatória, exigindo-se para sua configuração a comprovação dos pressupostos fáticos adequados à regra jurídica. 2. A jurisprudência recente do Segundo Grupo Cível desta Corte adotou o entendimento de que **os Tribunais de Contas, a partir da ordem constitucional implementada pela Constituição Federal de 1988, não possuem competência para exercer o controle de constitucionalidade das leis**, superando-se o teor da Súmula nº 347 do STF. 3. O TCE, no exame do ato de aposentadoria da impetrante para fins de registro, ao negar, no caso concreto, executoriedade ao artigo 3º da Lei Municipal nº 3.557/2014 por afronta aos princípios enumerados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, extrapolou a competência que lhe foi auferida pelo art. 71, incisos III, IX e X, da Constituição Federal, pois negou vigência à lei municipal cuja constitucionalidade se presume. 4. Precedentes do STF e do Grupo. 5. Segurança concedida para anular a decisão do Tribunal Pleno do TCE que negou executoriedade ao artigo 3º da Lei Municipal nº 3.557/2014 e negou registro ao respectivo ato de aposentadoria, bem como para determinar que o IPAG se abstenha de reduzir os proventos da impetrante com base na decisão do TCE impugnada SEGURANÇA CONCEDIDA." [...]. No caso concreto, ainda que o TCE não tenha declarado a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Municipal n. 3.557/2014, ao negar executoriedade ao aludido diploma por razão de afronta aos princípios enumerados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, negou vigência à lei municipal cuja constitucionalidade se presume, extrapolando a competência que lhe foi auferida pelo art. 71, incisos III, IX e X, da Constituição Federal." O acórdão recorrido está de acordo com a jurisprudência recentemente firmada desta Corte. Em 13.04.2021, no âmbito do MS 35.410/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, o Plenário entendeu que o Tribunal de Contas da União não possui competência para declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes, em acórdão assim ementado: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES**

> **E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. [...]. Destaco que, não obstante a manifestação pessoal deste Relator, no referido julgamento, o Plenário desta Suprema Corte reverteu o entendimento, até então predominante, a respeito da possibilidade de órgãos fiscalizadores e de controle procederem à análise da constitucionalidade de atos administrativos submetidos à sua inspeção e eventual determinação de limitação do alcance da norma. Concluo, assim, nos termos do entendimento majoritário do Supremo e em observância ao precedente supracitado, que o **Tribunal de Contas** do Estado do Rio Grande do Sul, órgão administrativo sem função jurisdicional, **não está apto a exercer controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus procedimentos**. Ante o exposto, ressalvado entendimento pessoal acerca do tema, nego provimento ao recurso, nos termos do art. 932, IV, b, do CPC c/c art. 21, § 1º, do RISTF. [...]. Publique-se. Brasília, 26 de agosto de 2021. Ministro Edson Fachin Relator Documento assinado digitalmente (sublinhas e negritos adicionados)
>
> (STF - RE: 1336854 RS 0087143-22.2020.8.21.7000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 26/08/2021, Data de Publicação: 27/08/2021)

Desse modo, apesar de caracterizada a irregularidade nos pagamentos de subsídios mensais ao Presidente da Câmara (R$ 5.000,00) e ao Primeiro Secretário (R$ 4.500,00), acima do limite (R$ 4.008,47) estabelecido na alínea ***a*** do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal, não cabe a impugnação dos valores recebidos a maior, pois, de acordo com o "princípio da anterioridade da legislatura**"** (art. 29, VI, da CF), o vício é na origem, fora da responsabilidade subjetiva dos recebedores.

Além disso, de acordo com a Súmula 249 do Tribunal de Contas da União o servidor está dispensado de restituir os valores recebidos indevidamente, desde que não ocorra má-fé e que a verba recebida tenha natureza alimentar.

> SÚMULA TCU 249
>
> É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

Dessa maneira, além de previsto em norma jurídica vigente, a percepção de subsídio tem cunho alimentar, sendo, portanto, presumível a boa-fé do recebedor.

Assim entendeu o STF no julgamento da ADIN n. 5856 MG, de relatoria do Ministro Luiz Fux, na parte em que justificou a necessidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (efeito ex nunc) em razão da segurança jurídica e da inconstitucional afetação da verba de natureza alimentar percebida antes da referenciada decisão. Certifique-se:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 5.459/2014 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ARTIGO 3º DA LEI ESTADUAL 20.337/2012, ARTIGO 2º DA LEI ESTADUAL 14.584/2003 E ARTIGO 1º DA LEI ESTADUAL 13.200/1999, TODAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. RESOLUÇÕES 5.200/2001 E 5.154/1994 E DELIBERAÇÕES 2.446/2009, 2.581/2014 E 2.614/2015 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. O SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS DEVE SER FIXADO POR LEI, VEDADA A VINCULAÇÃO AO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS FEDERAIS. O SUBSÍDIO NÃO É INCOMPATÍVEL COM O PAGAMENTO DE PARCELAS INDENIZATÓRIAS. A PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS SÃO REQUISITOS APENAS PARA A APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA DE TODOS OS DISPOSITIVOS DO TEXTO NORMATIVO ATACADO. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. [...]14**. A segurança jurídica impõe a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade das normas objurgadas, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime em razão do caráter alimentar das verbas percebidas, afetando de maneira desarrazoada a intangibilidade de seu patrimônio**. Precedentes: ADI 4.884-ED, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 8/10/2018; ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 27/08/2010. 15. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgado parcialmente procedente o pedido, para (i) declarar a inconstitucionalidade do caput do artigo 1º da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e da expressão “e serão reajustados com observância dos mesmos índices, sempre que se altere a legislação federal pertinente”, constante do artigo 2º da Lei 14.584/2003 do Estado de Minas Gerais; (ii) dar interpretação conforme a Constituição Federal às disposições remanescentes do artigo 2º da Lei 14.584/2003 do Estado de Minas Gerais, para assentar que a fixação do subsídio dos deputados estaduais no limite máximo previsto no artigo 27, § 2º, da Constituição Federal somente pode ter por paradigma o valor do subsídio dos deputados federais vigente ao tempo da edição da lei estadual, vedados posteriores reajustes automáticos; e (iii) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 3º da Lei 20.337/2012 do Estado de Minas Gerais e, por arrastamento, do artigo 1º, § 1º, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa mineira, de forma a excluir de seu universo de destinatários os deputados estaduais reeleitos, bem como os novos deputados residentes na capital do Estado; com eficácia **ex nunc** a contar da data da publicação do acórdão do julgamento. (negritos e sublinhas adicionados)
>
> (STF - ADI: 5856 MG, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 14/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/03/2020)

Nesse sentido, os precedentes citados abaixo:

> ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. VALORESPAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO. BOA FÉ DO ADMINISTRADO. RESTITUIÇÃO. NÃO CABIMENTO. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. **É incabível a restituição de valores recebidos de boa-fé por servidor público**, decorrentes de equívoco de interpretação ou de má aplicação da lei pela Administração. Precedentes do STJ 2. Agravo regimental não provido. (negritos adicionados)
>
> (AgRg - AI 1 329.698, 1ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julg. 19/10/2010)
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 4.405, de 24 de janeiro de 2017, do Município de Jardinópolis, que "dispõe sobre a concessão de revisão geral salarial a partir de 1º de janeiro de 2017, aos servidores e funcionários públicos municipais ativos, inativos e pensionistas da Prefeitura Municipal de Jardinópolis, e dá outras providências", e do artigo 2º da Lei nº 4.406, de 24 de janeiro de 2017, do Município de Jardinópolis, que "dispõe sobre atualização do valor da atual remuneração e salário dos funcionários e servidores ativos, inativos e pensionistas e do atual subsídio mensal dos Vereadores da Câmara Municipal de Jardinópolis, a título de revisão anual de que trata o inciso X do art. 37 da CF, dando outras providências" – Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais – Vinculação da revisão anual dos subsídios à revisão geral anual dos servidores públicos – Remuneração mediante subsídio – Alteração sujeita a regramento próprio – Vinculação da revisão anual dos **subsídios dos Vereadores** e Presidente da Câmara à revisão da remuneração do funcionalismo público – Necessária observância à regra da legislatura – Inconstitucionalidade – Ofensa aos artigos 111, 115, incisos XI, XV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. **Irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé, diante da natureza alimentar**. Pedido procedente, com ressalva. (negritos adicionados)
>
> (TJ-SP - ADI: 22050774520188260000 SP 2205077-45.2018.8.26.0000, Relator: Ricardo Anafe, Data de Julgamento: 13/03/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 21/03/2019)
>
> Direito Administrativo. **Vereador.** Revisão geral anual. Primeira apelação desprovida. Provimento parcial do segundo apelo. 1. A regra da legislatura afasta o direito à revisão anual dos subsídios dos vereadores. 2. **Contudo, não se repete o subsídio recebido de boa-fé**. 3. Condenação de ambas as partes ao pagamento de honorários advocatícios ao advogado da outra parte, ante a improcedência dos pedidos da inicial e da reconvenção. 4. Primeira apelação a que se nega provimento. Segunda apelação a que se dá parcial provimento. (negritos adicionados)
>
> (TJ-RJ - APL: 00003223120158190053, Relator: Des(a). HORÁCIO DOS SANTOS RIBEIRO NETO, Data de Julgamento: 28/01/2020, DÉCIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 2020-01-29)

Assim sendo, ainda que o mencionado pagamento de subsídios ao Presidente e ao Primeiro Secretário da Câmara Municipal de Angélica tenha ultrapassado o limite

constitucional, não enseja a necessidade de ressarcimento de dano aos cofres públicos, entretanto, à luz da jurisprudência majoritária desta Corte de Contas o fato configura irregularidade e sujeita o então gestor às sanções cabíveis.

Nesse sentido tem se posicionado este Tribunal, conforme a seguinte jurisprudência:

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SUBSÍDIO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – DÉFICIT FINANCEIRO – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – IRREGULARIDADE – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES INCABÍVEL – BOA FÉ DOS RECEBEDORES.
>
> 1. A verificação de déficit financeiro e, com isso, da ausência de recursos suficientes para fazer frente às despesas de competência do exercício, evidencia infração à norma legal (§ 1º, do art. 1º, da LRF); assim como a ausência de notas explicativas, que são parte integrante das demonstrações e constituem exigência do modelo previsto no MCASP, diante dos lançamentos contábeis de ajustes de exercícios anteriores.
>
> 2. O pagamento de subsídio aos vereadores acima do limite constitucional também caracteriza infração que ocasiona a reprovação da prestação de contas e sujeita o então Presidente da Câmara Municipal, que o autorizou, à aplicação de multa. Contudo, não cabe impugnação dos valores pagos indevidamente aos Vereadores, diante do cunho alimentar da percepção da vantagem incluída no contracheque e da presunção de boa-fé dos recebedores.
>
> (Acórdão AC00-57/2021. Relator: Cons. Marcio Campos Monteiro – TC/4552/2016)
>
> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SUBSÍDIO AOS VEREADORES ACIMA DO LIMITE MÁXIMO CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO.
>
> A prestação de contas anual de gestão é declarada irregular ao evidenciar o pagamento de subsídio aos vereadores acima do limite máximo constitucionalmente estabelecido e a remessa intempestiva de documentos ao tribunal, ensejando aplicação de multa ao responsável e recomendação ao atual gestor.
>
> (Acórdão AC00-2482/2019. Relator: Cons. Waldir Neves Barbosa – TC/4589/2013)

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – SUBSÍDIO DE VEREADORES – PAGAMENTO SUPERIOR AO LIMITE CONSTITUCIONAL – IRREGULARIDADE – MULTA – VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE – BOA-FÉ – NÃO CABIMENTO DE IMPUGNAÇÃO.
>
> O pagamento de subsídio aos vereadores em montante superior ao limite

constitucional, contrariando o art. 29, VI, “a”, da CF/88, caracteriza irregularidade que ocasiona a reprovação da prestação de contas e sujeita o Presidente da Câmara Municipal que autorizou os pagamentos à aplicação de multa; mas, incabível a impugnação dos valores pagos indevidamente aos vereadores, para fins de ressarcimento ao erário, diante do cunho alimentar da percepção e da presunção de boa-fé do recebedor.

(Acórdão AC00-1169/2020. Relator: Cons. Marcio Campos Monteiro – TC/2748/2016)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO EMITIDO PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO SOBRE AS CONTAS –PRONUNCIAMENTO EXPRESSO E INDELEGÁVEL DO GESTOR SOBRE O PARECER DO CONTROLE INTERNO – INVENTÁRIO ANALÍTICO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS – DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – IRREGULARIDADES CONTÁBEIS NOS DEMONSTRATIVOS – DIVERGÊNCIA DE RECEBIMENTOS E PAGAMENTOS EXTRAORÇAMENTÁ-RIOS ENTRE OS ANEXOS 13 E 17 – CANCELAMENTO DE DEPÓSITOS E CONSIGNAÇÕES DE FORMA GENÉRICA – AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DOS MOTIVOS DAS ANULAÇÕES – FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DOS VEREADORES EM MONTANTE SUPERIOR AO LIMITE CONSTITUCIONAL – CONTAS IRREGULARES – ENCAMINHAMENTO FORA DO PRAZO – MULTAS – RECOMENDAÇÃO.

1. A constatação do desrespeito às normas constitucionais, legais e regulamentares na prestação de contas de gestão da câmara municipal, decorrente da ausência de documentos obrigatórios e de infrações contábeis, assim como em razão da fixação do subsídio dos vereadores em montante superior ao limite previsto, fundamenta o julgamento como contas irregulares e a aplicação de multa ao responsável, além da recomendação ao atual para que observe com maior rigor as normas que regem a administração pública, especialmente as de natureza contábil, providenciando a imediata regularização das falhas verificadas. 2. [...].

(Acórdão AC00 – 1552/2021. Rel. Cons. Ronaldo Chadid – TC/7549/2013)

Portanto, o desrespeito ao limite constitucional implica em descumprimento da regra constitucional, ainda que eventualmente o dispêndio final da Câmara Municipal não tenha ultrapassado outros limites, o que confirma a irregularidade do ato. Contudo, não cabe, no meu entender, a impugnação dos valores pagos indevidamente, visto que a percepção de vantagem incluída no contracheque tem cunho alimentar, o que enseja concluir que é presumível a boa-fé do recebedor.

Igualmente, no que tange ao pagamento de sessões extraordinárias, deixo de acompanhar as considerações do Ministério Público de Contas, no sentido de que, tendo ocorrido tais pagamentos indevidos, impõe-se a impugnação destes valores com o ressarcimento aos cofres públicos.

Até o advento da Emenda Constitucional 50, de 2006, era amplamente permitido o pagamento de remuneração em razão da participação de membros do legislativo em sessões extraordinárias, visto que as regras do art. 57, § 7º da Constituição Federal apenas limitava o pagamento ao valor do subsídio mensal dos legisladores.

> Art. 57. [...]
>
> § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal. (redação dada pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001)

Ainda, não se deve olvidar que tal pagamento poderia ocorrer se houvesse expressa previsão em ato normativo fixado pela Câmara Municipal. E, tendo em vista este contexto, foi editado por este Tribunal o "*PARECER C N. 00/0010/08*."

Entretanto, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 50, de 14 de fevereiro de 2006, modificando a redação do art. 57, § 7º da Constituição Federal, passou a vedar expressamente o pagamento de parcela indenizatória em razão da participação em sessão extraordinária.

> Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.
>
> [...]
>
> § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, **vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação**. (sublinhas e negritos adicionados)

Em outras palavras, toda e qualquer norma anterior que dispusesse em sentido contrário, é considerada não recepcionada pela nova Emenda Constitucional n. 50, e, portanto, inconstitucional.

A nova disposição do art. 57, § 7º, por vedar claramente a possibilidade de pagamento, não recepciona qualquer ato normativo infraconstitucional ou entendimento em contrário, autorizando o pagamento.

Nesse sentido se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 4587/GO, cuja ementa transcrevo abaixo:

> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.
>
> I O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é

de reprodução obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna. II A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. III Ação direta julgada procedente.

(STF - ADI: 4587 GO, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 22/05/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-117 DIVULG 17-06-2014 PUBLIC 18-06-2014)

Atento a esse entendimento o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul-TCE-MS alterou o prejulgado anterior ao editar o PARECER-C N. 00/0004/12. Entretanto, o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência é no sentido de que os valores recebidos de boa-fé são irrepetíveis, conforme tem se posicionado este Tribunal em assuntos análogos, a exemplo dos julgamentos das matérias dos Processos TC/2955/2014, TC/3362/2013/001 e TC/4552/2016, dente outros, em consonância com o entendimento pacificado na jurisprudência pátria, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. **VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO**. BOA FÉ DO ADMINISTRADO. RESTITUIÇÃO. NÃO CABIMENTO. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. É incabível a restituição de valores recebidos de boa-fé por servidor público, decorrentes de equívoco de interpretação ou de má aplicação da lei pela Administração. Precedentes do STJ 2. Agravo regimental não provido.

(STJ AgRg - AI 1 329.698, 1ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julg. 19/10/2010)

PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA. **SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA. VERBA INDENIZATÓRIA. IRREGULARIDADES ENSEJANDO APLICAÇÃO DE MULTAS**. LONGO DECURSO DE TEMPO. PRESCRIÇÃO. RECONHECIMENTO. MÉRITO. PAGAMENTOS DE GRATIFICAÇÕES ESPECIAIS AUTORIZADOS MEDIANTE PORTARIAS A OCUPANTES DE CARGOS COMISSIONADOS. NATUREZA INDENIZATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE CONDUTA IMPROBA. SEM NECESSIDADE DE RESSARCIMENTO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. 1. Reconhece-se a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, uma vez decorridos mais de oito anos desde a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, nos termos do disposto no art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal. 2. A instituição de qualquer benefício de caráter remuneratório sem lei específica é irregular, pois viola o princípio da legalidade e a própria Constituição Federal. Já as gratificações especiais instituídas pelo Poder Legislativo não têm caráter remuneratório e, sim, indenizatório, pois se trata de verbas públicas destinadas a cobrir os gastos relacionados com o exercício do mandato parlamentar. 3. Somente o beneficiário

> direto da vantagem indevida é que tem a obrigação de restituí-la ao erário público, havendo ato de improbidade com efetiva demonstração da culpa ou dolo e dano, não cabendo a aplicação do instituto da presunção. 4. Não há conduta improba por parte do agente público, na medida em que os atos não tenham sido praticados com negligência, imprudência ou dolo, mas sim por interpretação equivocada da norma; e sem que tenha havido benefício próprio da vantagem pecuniária.
>
> (TCE-MG - PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL: 640612, Relator: CONS. CLÁUDIO TERRÃO, Data de Julgamento: 11/07/2017, Data de Publicação: 06/03/2018)

> ASSUNTO ADMINISTRATIVO - CÂMARAS. PARTICIPAÇÃO REMUNERADA DE VEREADORES EM CONSELHOS FISCAIS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. CHEFE DO EXECUTIVO MUNICPAL. PROVIMENTO DE CARGOS. RESPONSABILIDADE. PRELIMINAR NÃO ACOLHIDA. MÉRITO. RESSARCIMENTO DE REMUNERAÇÃO RECEBIDA PELOS EDIS. EFETIVO EXERCÍCIO DO CARGO. EXPECTATIVA LEGÍTIMA. CONFIANÇA. BOA-FÉ. IMPROPRIEDADE DA DEVOLUÇÃO.
>
> (TCE-MG - ASSUNTO ADMINISTRATIVO - CÂMARAS: 713307, Relator: CONS. MAURI TORRES, Data de Julgamento: 07/08/2018, Data de Publicação: 17/08/2018)

Em suma, ainda que os pagamentos irregulares (por comparecimento em sessão extraordinária e subsídios pagos a maior ao Presidente e ao Primeiro Secretário da Câmara Municipal) não ensejam a devolução de valores aos cofres públicos, pelos Vereadores beneficiados (recebimento de boa-fé), tais fatos caracterizam irregularidades que ocasionam a reprovação da prestação de contas e sujeita o gestor às sanções cabíveis**.**

É como voto.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acompanho a análise técnica e acolho em parte a opinião ofertada no Parecer do Ministério Público de Contas, e **VOTO** nos sentidos de:

I - declarar **irregular** a prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Angélica, exercício financeiro de 2013, gestão do Sr. Almir Fagundes, Presidente na época dos fatos relatados, em decorrência das irregularidades mencionadas nas razões prévias deste voto e resumidamente reiteradas nos termos dispositivos do inciso subsequente, com fundamento nas regras dos arts. 21, II, e 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência;

II – aplicar ao Sr. Almir Fagundes, CPF XXX.956.061.XXX, então Presidente da

Câmara Municipal de Angélica, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e incisos VI e IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **multa** equivalente ao valor de **30 (trinta) UFERMS** em razão do pagamento de subsídios ao Presidente e ao Primeiro Secretário acima do limite constitucional e do pagamento indevido aos Vereadores, por comparecimento em sessão extraordinária, descumprindo assim as regras dos arts. 29, VI, ***a***, e 57, 7º, da Constituição Federal;

III – fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da intimação para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida, e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, nos termos dos arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto nos arts. 99 e 185 § 1º, I e II, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 2018);

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, com aplicação de multa ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 6 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

GLX/PMS